

*Sygn. akt VI ACa 1807/14*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 10 grudnia 2015 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący - Sędzia SA Aldona Wapińska*

*Sędziowie: SA Jacek Sadowski (spr.)*

*SO del. Iwona Wróblewska - Pokora*

*Protokolant: Izabela Nowak*

*po rozpoznaniu w dniu 10 grudnia 2015 r. w Warszawie*

*na rozprawie sprawy z powództwa (...) SP. Z O.O. z siedzibą w W.*

*przeciwko (...)*

*o zapłatę*

*na skutek apelacji powoda*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie*

*z dnia 9 lipca 2014 r.*

*sygn. akt IV C 342/13*

*uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.*

Sygn. akt VIA Ca 1807/14

## UZASADNIENIE

Powód (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. wniósł o zasądzenie od (...) kwoty 218 804,97 zł tytułem odszkodowania za wyrządzoną szkodę majątkową przy wykonywaniu zadań z zakresu władzy publicznej. Jako podstawę odpowiedzialności pozwanego wskazał art. 417 k.c.

Pozwany nie uznał powództwa i wniósł o jego oddalenie.

Wyrokiem z dnia 9 lipca 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wniesione powództwo oddalił.

Podstawą wydanego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne i oceny prawne sądu pierwszej instancji.

(...) Odział Wojewódzki (...), działając na podstawie art. 139 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ogłosił w dniu 11 grudnia 2007 r. postępowanie prowadzone w trybie rokowań na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. w rodzaju: pomoc doraźna i transport sanitarny, w zakresie świadczeń udzielanych przez Zespół (...) działający na terenie rejonu operacyjnego F., G., część gminy D. oraz C.. Ofertę złożyło dwóch oferentów: (...) Region (...), którego organem założycielskim był powód i Samodzielna (...) Pogotowia (...) w Z.. Otwarcie ofert

nastąpiło 21 grudnia 2007 r. Komisja konkursowa uznała, że obie oferty spełniają wymogi formalne. Obydwaj oferenci zostali zaproszeni do udziału w negocjacjach. Komisja konkursowa dokonała oceny i porównania ofert. W ocenie końcowej (...) Region (...) otrzymał 87,5 punktów, natomiast Samodzielna (...) Pogotowia (...) w (...), 79 punktów. Za kryterium kompletności i jakości obaj oferenci dostali po tyle samo punktów. Za kryterium ceny powód dostał 30 punktów a konkurent 29,79 punktów. W tym zakresie oferta powoda była lepsza o 0,21 punktów. Z tytułu kryterium ciągłości powód otrzymał jednak 7,5 punktów a konkurent 15 punktów. Ostatecznie więc więcej punktów otrzymała oferta Samodzielnej (...) Pogotowia (...) w Z.. W dniu 24 grudnia 2007 r. nastąpiło rozstrzygnięcie postępowania – komisja konkursowa dokonała wyboru oferty Samodzielnej (...) Pogotowia (...) w Z..

W dniu 3 stycznia 2008 r. powód złożył odwołanie do Dyrektora (...) Oddziału Wojewódzkiego (...). Dyrektor (...) Oddziału Wojewódzkiego (...) a decyzją z 9 stycznia 2008 r. nie uwzględnił tego odwołania. Odwołanie powoda od tej decyzji nie zostało uwzględnione. Prezes (...) decyzją z 3 marca 2008 r. utrzymał w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie Dyrektora (...). W wyniku rozpoznania skargi powoda na decyzję Prezesa (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 17 września 2008 r. uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu sąd administracyjny wskazał między innymi, że postępowanie odwoławcze nie wyjaśniło okoliczności przeprowadzenia postępowania, w szczególności w świetle zasady wynikającej z przepisu art. 134 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Prezes (...) rozpoznając ponownie sprawę w dniu 20 lutego 2009 r. wydał decyzję, którą utrzymał w mocy decyzję Dyrektora (...). Decyzja ta została ponownie zaskarżona przez powoda do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z dnia 3 września 2009 r. ponownie uchylił decyzję Prezesa (...). Wniesiona przez Prezesa (...) skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2011 r. Prezes (...) ponownie rozpatrzył odwołanie powoda i decyzją z 21 kwietnia z 2011 r. utrzymał w mocy decyzję Dyrektora (...) z 9 stycznia 2008 r. Na powyższą decyzję powód złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. kolejną skargę. Wyrokiem z dnia 14 listopada 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny po raz kolejny uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa (...). Skargę kasacyjną Prezesa (...), Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 26 czerwca 2013 r. Decyzją z dnia 31 października 2013 r. Dyrektor (...) Oddziału Wojewódzkiego (...) umorzył postępowanie w sprawie. Jak wskazał w uzasadnieniu, obecnie cel postępowania administracyjnego nie jest możliwy do osiągnięcia, bowiem nie istnieje możliwość zawarcia z powodem lub jakimkolwiek innym potencjalnym podmiotem umowy o udzielenie świadczeń na okres czasu, który upłynął, a świadczenia zostały już zrealizowane i sfinansowane ze środków publicznych. Po rozpoznaniu odwołania powoda na tę decyzję, Prezes (...) decyzją z dnia 20 stycznia 2014 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Jak zauważył ponadto sąd okręgowy, ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1290) w art. 5 ustawy dodano pkt. 2a) zawierający ustawową definicję „ciągłości”. Zgodnie z obecnie obowiązującym przepisem, ciągłość udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej oznacza organizację udzielania świadczeń opieki zdrowotnej zapewniającą kontynuację procesu diagnostycznego lub terapeutycznego, w szczególności ograniczającą ryzyko przerwania procesu leczenia świadczeniobiorców w ramach danego zakresu świadczeń opieki zdrowotnej realizowanego na podstawie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, w dniu złożenia oferty w postępowaniu w sprawie zawarcia umów.

Mając powyższe ustalenia na uwadze sąd okręgowy uznał, że wniesione w tej sprawie powództwo jest niezasadne.

Jak wskazał, komisja konkursowa rozstrzygnęła przetarg w oparciu i zgodnie z Zarządzeniem Prezesa (...). Zarządzenie to wydane zostało w oparciu o treść 102 ust. 5 pkt. 25 i art. 146 pkt. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tym samym w rozpoznawanej sprawie nie znajduje zastosowania podstawa prawna przywołana przez powoda, to jest art. 417 k.c..

W ocenie sądu okręgowego, ewentualną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego mógłby stanowić art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., gdyby za źródło szkody przyjąć wydanie przez Prezesa (...) aktu normatywnego w postaci zarządzenia Prezesa z dnia 27 września 2007 r. Jednakże, jak wskazał sąd okręgowy, zarządzenie to nie zostało uznane za sprzeczne z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przeciwnie w ustawie tej w art.

5 dodano pkt. 2a) zawierający ustawową definicję ciągłości, taką samą jaką zawierało zarządzenie Prezesa (...). Z tych powodów w oparciu o treść art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. roszczenie powoda nie zasługiwało na pozytywne rozstrzygnięcie.

Inną podstawę odpowiedzialności pozwanego w tej sprawie mógłby stanowić art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., gdyby uznać, że ewentualna szkoda powoda wynikała na skutek wydania decyzji administracyjnej Prezesa (...). W tym zakresie wprawdzie Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że wydana przez Prezesa (...) decyzja utrzymująca w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie Dyrektora (...) narusza prawo materialne, jednakże sąd okręgowy – jak zaznaczył – nie podziela tego stanowiska. W ocenie sądu okręgowego decyzja Prezesa (...) nie naruszyła prawa materialnego. Jak wskazał sąd okręgowy, wydane na skutek odwołań pozwanego orzeczenia WSA I NSA są niesłuszne z merytorycznego punktu widzenia. Każdy bowiem, kto dokonuje wyboru oferty usługi ma prawo dokonać tej oferty zgodnie z własnymi preferencjami, w szczególności zaś uwzględnić kryterium doświadczenia. Stawianie zatem jako jednego z kryteriów oceny ofert doświadczenia wynikającego z korzystania z danej usługi w przeszłości jest naturalne, oczywiste i nikogo nie dyskryminuje.

Z tych względów w ocenie sądu okręgowego powództwo powoda nie znajduje uzasadnienia na gruncie ani art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., ani art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Wydany przez sąd okręgowy wyrok został w całości zaskarżony apelacją przez stronę powodową, która wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W apelacji zawarte zostały następujące zarzuty:

I. Naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

1. art. 217 § 1 k.p.c., art. 278 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości na okoliczność ustalenia rentowności umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz na okoliczność przychodu i zysku, jakie powód mógłby osiągnąć w sytuacji zawarcia przedmiotowej umowy z pozwanym;

2. art. 217 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka S. N. i świadka M. B. na okoliczność ustalenia rodzaju i wartości nakładów poczynionych przez powoda w celu przygotowania się do złożenia oferty w postępowaniu o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze rejonu operacyjnego nr (...), zakładanej rentowności kontraktu na obszarze rejonu operacyjnego nr (...) i sposobu jej wyliczenia, treści oferty powoda złożonej w postępowaniu przed (...), terminu i okoliczności złożenia oferty powoda w postępowaniu przed (...), stanu przygotowań lokalowych i personalnych powoda do realizacji kontraktu na dzień składania ofert, wysokości wynagrodzeń personelu medycznego wchodzącego w skład karetki P w 2007 roku, średniej ilości paliwa zużywanego przez ambulanse,

3. art. 217 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku dowodowego powoda o dopuszczenie dowodu z dokumentów załączonych do pozwu na okoliczność ustalenia wysokości poniesionej szkody;

4. art. 227 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i dokonanie ustaleń mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a dotyczących przyjęcia przez Sąd, iż powód nie poniósł szkody, gdyż w sprawie nie doszło do nierównego traktowania powoda;

II. Naruszenie prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy:

1. art. 102 ust. 5 pkt. 25 w związku z art. 146 ust. 1 pkt. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez błędną wykładnię i uznanie, że zarządzenie Prezesa (...) nr (...) z dnia 27 września 2007 roku stanowi akt normatywny, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.;

2. art. 417<sup>(1)</sup> § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że tylko ten przepis mógłby ewentualnie stanowić podstawę prawną roszczenia powoda po uprzednim stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności zarządzenia Prezesa (...) nr (...) z dnia 27 września 2007 roku z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a to z uwagi na fakt, że szkoda doznana przez powoda wynika nie z niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, ale z wydania aktu normatywnego, którym w ocenie sądu jest zarządzenie Prezesa (...) nr (...) dnia 27 września 2007 roku,

3. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że jedynie ten przepis mógłby stanowić podstawę prawną roszczenia powoda, jako że źródłem roszczenia powoda jest ostateczna decyzja Prezesa (...);

4. art. 417 § 1 k.c. przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że przepis ten nie może stanowić podstawy prawnej roszczenia powoda, w sytuacji gdy zarządzenie Prezesa (...) nr (...) z dnia 27 września 2007 roku nie jest aktem normatywnym, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., a szkoda nie została także wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną, a co za tym idzie źródłem szkody doznanej przez powoda jest niezgodne z prawem działania organów (...) przy wykonywaniu władzy publicznej i podstawą odpowiedzialności pozwanego powinien stanowić art. 417 § 1 k.c.

5. art. 134 w zw. z art. 148 pkt. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych poprzez błędną wykładnię i uznanie, że wprowadzenie jako dodatkowo punktowanego kryterium oceny ofert – realizacji procesu leczenia świadczeniobiorców w ramach danego zakresu świadczeń w dniu złożenia oferty na podstawie umowy zawartej z Funduszem nie stanowi naruszenia zasady równości i uczciwej konkurencji;

III. Nierozpoznanie istoty sprawy wyrażające się w nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego na okoliczność istnienia szkody i ustalenia jej wysokości, podczas gdy zgłoszoną w sprawie przez powoda podstawę odpowiedzialności pozwanego stanowi art. 417 § 1 k.p.c., który normuje zasadę odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w przypadku zaistnienia trzech ustawowych przesłanek, jakimi są: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym zachowaniem a szkodą, w związku z czym przesłanka szkody stanowi okoliczność istotną dla rozstrzygnięcia sprawy, a powód przedstawił twierdzenia i powołał dowody (ww. dokumenty, ww. dowód z opinii biegłego oraz ww. dowód z zeznań świadków), które w przypadku dopuszczenia ich przez sąd pierwszej instancji i nadania mocy dowodowej przedłożonym przez powoda dokumentom pozwoliłyby na udowodnienie okoliczności zaistnienia szkody i ustalenia jej wysokości.

Skarżący wniósł ponadto o:

1. dopuszczenie i przeprowadzenie przed sądem drugiej instancji dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości na okoliczność rentowności umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w okresie od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia 31 grudnia 2008 roku w rodzaju: pomoc doraźna i transport sanitarny, w zakresie świadczeń udzielanych przez zespół ratownictwa medycznego podstawowy na obszarze rejonu operacyjnego nr (...) – F., G., część gminy D. oraz C., na okoliczność przychodu oraz zysku jakie powód mógłby osiągnąć w razie zawarcia z nim ww. umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych na obszarze rejonu operacyjnego nr (...), kosztów jakie powód poniósłby w związku z realizacją umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze rejonu operacyjnego nr (...), wysokości kosztów poniesionych przez powoda w celu przygotowania się do złożenia oferty w postępowaniu o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze rejonu operacyjnego nr (...);

2. dopuszczenie i przeprowadzenie przed sądem drugiej instancji dowodu z dokumentów załączonych do pozwu, a pominiętych przez sąd pierwszej instancji, na okoliczność ustalenia szkody poniesionej przez powoda oraz jej wysokości;

3. dopuszczenie dowodu z zeznań świadków:

a) S. N. na okoliczność rodzaju i wartości nakładów poczynionych przez powoda w celu przygotowania się do złożenia oferty w postępowaniu o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze rejonu operacyjnego

nr (...), zakładanej rentowności kontraktu na obszarze rejonu operacyjnego nr (...) i sposobu jej wyliczenia, treści oferty powoda złożonej w postępowaniu przed (...), terminu i okoliczności złożenia oferty powoda w postępowaniu przed (...), stanu przygotowań lokalowych i personalnych powoda do realizacji kontraktu na dzień składania ofert, wysokości wynagrodzeń personelu medycznego wchodzącego w skład karetki P w 2007 roku, średniej ilości paliwa zużywanego przez ambulanse,

b) M. B. na okoliczność rodzaju i wartości nakładów poczynionych przez powoda w celu przygotowania się do złożenia oferty w postępowaniu o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze rejonu operacyjnego nr (...), treści oferty powoda złożonej w postępowaniu przed (...), terminu i okoliczności złożenia oferty powoda w postępowaniu przed (...), stanu przygotowań lokalowych i personalnych powoda do realizacji kontraktu na dzień składania ofert, wysokości wynagrodzeń personelu medycznego wchodzącego w skład karetki P w 2007 roku.

Rozpoznając sprawę w granicach zaskarżenia sąd apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja jest zasadna w zakresie, w jakim zarzuca sądowi okręgowemu nierozpoznanie istoty sprawy i nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego, a tym samym zmierza do uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd okręgowy rozstrzygnięcie tej sprawy oparł zasadniczo na trzech wnioskowaniach, z których każde uznać należy za nietrafne.

Po pierwsze, sąd okręgowy uznał, że wskazana przez powoda podstawa prawna roszczenia, to jest art. 417 k.c. nie znajduje w tej sprawie zastosowania. Po drugie, sąd okręgowy wskazał, że źródła ewentualnej szkody powoda należałoby dopatrywać się w fakcie wydania przez Prezesa (...) aktu normatywnego w postaci zarządzenia z dnia 27 września 2007 r. w sprawie określenia kryteriów oceny ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Tym samym odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanego powinna być rozważana w świetle art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., a więc w ramach odpowiedzialności za tzw. delikt normatywny. Po trzecie, źródło szkody powoda mogłaby stanowić również wydana w tej sprawie przez Prezesa (...) decyzja administracyjna. W tym zakresie, w ocenie sądu okręgowego, odpowiedzialność odszkodowawcza powoda powinna być badana w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Trafnie powyższe wnioskowania sądu okręgowego zostały zakwestionowane w apelacji poprzez postawienie przez skarżącego zarzutów naruszenia art. 417 i 417<sup>(1)</sup> k.c. Zasadnie skarżący wywodzi, że w świetle art. 417<sup>(1)</sup> § 1 k.c. odpowiedzialność za delikt normatywny dotyczy aktów normatywnych stanowiących powszechnie obowiązujące źródła prawa, które ujęte zostały w katalogu przewidzianym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a więc ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Przywołane przez sąd okręgowy zarządzenie Prezesa (...) z dnia 27 września 2007 r. w sprawie określenia kryteriów oceny ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej do katalogu tego nie przynależy. Stanowi akt prawa wewnętrznego, regulujący kryteria i procedury zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie tego aktu, jego stosowanie i wynikające stąd skutki może być natomiast rozważana w świetle art. 417 k.c. przy uwzględnieniu faktu, że działania (...), jako państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną w zakresie organizowania systemu opieki zdrowotnej stanowią realizację zadań z zakresu władzy publicznej. Trafnie również skarżący kwestionuje wnioskowanie sądu okręgowego poszukujące odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego na gruncie art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c. Norma ta obejmuje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została następnie stwierdzona we właściwym postępowaniu. Tego typu decyzja – wbrew wywiodom sądu okręgowego – nie stanowiła podstawy faktycznej wniesionego w tej sprawie powództwa. Bezzasadnie zatem sąd okręgowy rozważania swoje oparł na tej podstawie prawnej.

Zgodnie z twierdzeniami powoda podnoszonymi w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji i postępowaniu apelacyjnym, wniesione w tej sprawie powództwo odszkodowawcze oparte zostało na zarzucie bezprawnego działania

(...) przy wykonywaniu władzy publicznej. W szczególności skarżący w tym zakresie wskazał, że źródłem szkody, której naprawienia domaga się w tej sprawie (zarówno w zakresie *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*), jest bezprawne zachowanie pozwanego polegające na wadliwym przeprowadzeniu i rozstrzygnięciu postępowania konkursowego z uwzględnieniem wadliwych kryteriów wyboru oferty. W tym kontekście należy rozważać i oceniać zarówno wydane przez Prezesa (...) zarządzenie z dnia 27 września 2007 r., jak i decyzje administracyjne podejmowane w związku z rozstrzygnięciem tego konkursu.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W świetle tego przepisu przesłankami odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej są:

- 1) bezprawność działania podejmowanego przy wykonywaniu władzy publicznej;
- 2) szkoda powstała w wyniku tego typu działań;
- 3) adekwatny związek przyczynowy pomiędzy bezprawnymi działaniami przy wykonywaniu władzy publicznej a powstałą szkodą.

Z uwagi na błędną ocenę prawną okoliczności faktycznych stanowiących podstawę wniesionego w tej sprawie powództwa, sąd pierwszej instancji zaniechał zbadania i rozważenia wskazanych powyżej przesłanek odpowiedzialności pozwanego. Brak zbadania materialnej podstawy żądania powoda stanowi nierozpoznanie istoty sprawy (zob. zamiast wielu: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2014 r., II CZ 43/14 i przywołane tam orzecznictwo). Uzasadnia to uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (art. 386 § 4 k.p.c.). Ponadto, wbrew stanowisko sądu okręgowego, rozpoznanie tej sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego. Zważywszy, że sąd okręgowy na rozprawie w dniu 9 lipca 2014 r. oddalił wszystkie wnioski dowodowe (k. 443), konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w całości. Stanowi to kolejną podstawę, przewidzianą w art. 386 § 4 k.p.c., uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy zadaniem sądu pierwszej instancji będzie rozpoznanie wniosków dowodowych zgłoszonych przez strony, przeprowadzenie postępowania dowodowego w niezbędnym zakresie i w efekcie zbadanie materialnoprawnej podstawy żądania odszkodowawczego powoda, to jest przesłanek odpowiedzialności z art. 417 k.c. W tym kontekście wskazać należy, co zostało całkowicie pominięte przez sąd okręgowy, na ostateczną decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 lipca 2009 r. (k. 250 akt sprawy). Na mocy tej decyzji organ antymonopolowy uznał za praktykę naruszającą konkurencję i zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę (...) polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na krajowym rynku organizowania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynkach usług świadczeń zdrowotnych, wskutek przyjęcia za kryterium oceny ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej okoliczności realizowania przez oferenta, w dniu złożenia oferty, leczenia świadczeniobiorców w ramach danego zakresu świadczeń na podstawie umowy zawartej z (...). Wskazać należy również, co także zostało całkowicie pominięte przez sąd pierwszej instancji, że sąd powszechny co do zasady jest związany ostateczną decyzją administracyjną i nie ma kompetencji do jej podważania. Tak więc decyzja podjęta przez organ administracji publicznej w sprawie należącej do kompetencji tej administracji wiąże sądy w postępowaniu cywilnym w zakresie objętym jej rozstrzygnięciem. W postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Dzieje się tak niezależnie od treści uzasadnienia decyzji. Decyzja jest w zakresie objętym jej treścią – bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu – wyrazem stanowiska organu administracji publicznej wiążącym sądy w postępowaniu cywilnym (tak m.in. postanowienie SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09). Zasada związania sądu cywilnego decyzją

administracyjną w świetle orzecznictwa SN znajduje ograniczenie jedynie w koncepcji tzw. „bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej”, zgodnie z którą decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego (zob. m.in. orzeczenia SN z dnia 31 maja 1946 r., C.III. 217/46, z dnia 15 października 1951 r., C. 653/51, uchwała z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, uchwała z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, uchwała z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97). Również ostateczna decyzja organu ochrony konkurencji i konsumentów stwierdzająca nadużycie pozycji dominującej jest wiążąca dla sądu cywilnego (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08).

Z powyższego wynika, że w zakresie określonym w przywołanej powyżej decyzji Prezesa UOKiK działanie pozwanego, jako sprzeczne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, miało charakter bezprawny. Nie przesądza to jednak odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Jak zostało to już bowiem wskazane powyżej, przesłankami tej odpowiedzialności, obok bezprawności działania przy wykonywaniu władzy publicznej, są powstanie szkody w majątku powoda oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym działaniem a powstałą szkodą. Rzeczą sądu pierwszej instancji będzie więc ocena, czy wydatki i utracone korzyści, wskazane w tej sprawie przez powoda jako substrat poniesionej szkody, pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z bezprawnym działaniem pozwanego w zakresie wynikającym z decyzji Prezesa UOKiK. Zgodnie bowiem z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Badanie kauzalności na gruncie art. 361 § 1 k.c. następuje poprzez przeprowadzenie dwuetapowego testu. W pierwszym etapie przedmiotem badania jest powiązanie typu *conditio sine qua non* pomiędzy zdarzeniem ujmowanym jako przyczyna szkody a skutkiem w postaci wystąpienia szkody. Dopiero w przypadku stwierdzenia tego typu powiązania, następuje przejście do drugiego etapu testu – badania normalności (adekwatności) istniejącego powiązania kauzalnego. Przy czym badanie kauzalności powinno każdorazowo uwzględniać całokształt okoliczności sprawy mających znaczenie dla oceny granicy między tymi skutkami, które można przypisać pozwanemu, a tymi, których przypisać mu nie można. Zgodnie z dominującą obecnie koncepcją obiektywną badanie to należy dokonywać *ex post* z punktu widzenia sądu z chwili orzekania [zob. m.in. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 388 i n.; A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 132; wyrok SN z 18.04.2002 r., II CKN 1216/00; wyrok SN z 6.02.2004 r., II CK 433/02]. Wskazać należy również, że zgodnie z ogólnymi zasadami rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c.), ryzyko niewykazania przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą, w tym adekwatnej kauzalności, obciąża stronę powodową.